

ANÁLISE DO TEMPO DE TRAMITAÇÃO NO PROCESSO LICENCIAMENTO AMBIENTAL RODOVIÁRIO: UMA SISTEMATIZAÇÃO DOS PRAZOS NA ETAPA DE LICENÇA PRÉVIA DA RODOVIA BR 392, TRECHO RIO GRANDE-PELOTAS, RS

Elivaldo Ribeiro de Santana *, Alexandre Nascimento de Almeida, Nívia Nascimento da Costa

* Universidade de Brasília – UnB. e-mail: elivaldo@unb.br

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi sistematizar a responsabilidade das partes interessadas pela tramitação de um processo de licenciamento ambiental rodoviário no intervalo da abertura do processo à obtenção da licença prévia pelo empreendedor. Os dados foram obtidos junto ao IBAMA em formato PDF e são referentes ao processo de licenciamento ambiental das obras de adequação da capacidade e melhorias operacionais dos segmentos contíguos da rodovia BR 392 “trecho Rio Grande/Pelotas” no estado do Rio Grande do Sul. As seguintes informações foram captadas nos volumes do processo: número do ofício, nome dos envolvidos quanto à origem e destino, data da ocorrência, síntese parcial do conteúdo do ofício, todas essas informações foram organizadas em colunas numa planilha eletrônica do Excel. A base de apoio investigativa valeu-se da análise documental, ancorado principalmente em Drayson, Wood e Thompson (2017), esses autores afirmam que um dos métodos mais simples e eficazes em termos de custo de pesquisa do procedimento de EIA, consiste na análise de sua produção documental. A coluna com a informação “Datas” na planilha Excel teve seus registros classificados do mais antigo para o mais novo. Portanto, ao criar uma ordem crescente dessas datas, foi possível ordenar as informações numa ordem cronológica dos acontecimentos, distribuídas ao longo do número de dias que separa a abertura do processo e a emissão da licença prévia. Até que houvesse o deferimento da licença, passaram-se 1.977 dias corridos, período que compreende o interstício entre as datas 22 de Agosto de 2000 a 20 de Janeiro de 2006. O sistema de responsabilidades pelos prazos foi resumido em cinco estágios do trâmite processual, o que permitiu elucidar o consumo de tempo pelas partes no decorrer dessa etapa, desde o ato de protocolo do requerimento até a obtenção da LP. A análise prática e teórica dos estágios do trâmite processual permitiu concluir que a contabilização final dos dias em que o andamento do processo ficou sob a responsabilidade das partes interessadas demonstra que o órgão ambiental federal consumiu ligeiramente o menor número de dias até que se liberasse a licença prévia. Esse fato serve de alerta para algumas ponderações importantes do processo, primeiro em relação ao empreendedor que além de pedir seu desmembramento, o pedido só ocorreu após ter decorrido 119 dias do início do trâmite, ou seja, esse tempo inicialmente imputado ao órgão licenciador deveria correr sob a responsabilidade do empreendedor, o que reduziria em aproximadamente 17% a responsabilidade assumida pelo IBAMA. Por outro lado, a morosidade de outras partes interessadas impacta na responsabilidade assumida pelo IBAMA na contagem dos prazos, como ocorreu com o órgão ambiental estadual, a FEPAM.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento ambiental, Licença prévia, Sistematização dos prazos.

INTRODUÇÃO

Ao órgão ambiental, ressalvada outras especificidades, cabe analisar os dois documentos básicos do processo, convencionalmente chamados de EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e RIMA (Relatório de Impacto Ambiental). Contudo, a força de trabalho encontrada no seu corpo técnico (ROCHA, CANTO & PEREIRA, 2005), encontra-se estruturalmente comprometida pela insuficiência quantitativa que corresponda à altura da missão do órgão, aliada a ingerência política (FERRAZ & FELIPE, 2012). Por outro, a intervenção de terceiros não é rara. É comum encontrar ONGs (Organizações Não-Governamentais) (FIORILLO, MORITA & FERREIRA, 2015) e a sociedade civil participando do processo mesmo que timidamente (ASSUNÇÃO, BURSZTYN & ABREU, 2010). No contexto brasileiro, a participação ampla e diversificada é princípio básico e, por mais que seja condição necessária, essa característica processual se destaca por seus aspectos negativos.

Um dos aspectos mais emblemáticos no processo de licenciamento ambiental brasileiro é a morosidade enfrentada no momento de avaliação das condições objetivas que subsidiam a liberação de qualquer das licenças pleiteadas pelos empreendimentos. Mas a celeridade desse procedimento administrativo não está restrita ao órgão ambiental responsável pela condução do processo, o empreendedor e mesmo as instâncias decisórias paralelas no qual se incluem órgãos ambientais e instituições intervenientes (ABEMA, 2013), também contribuem para que ocorram eventuais atrasos no seu andamento.

É nesse momento que as interferências e ponderações no processo costumam receber rótulos como “gargalos” (HOFFMAN, 2015) ou seu equivalente conceitual “deficiências” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2004). Ao criarem demandas que conduzem a uma constante revisão documental e uma elevação dos níveis de comunicação

interna e externa, principalmente, entre os envolvidos prioritários do processo – órgão licenciador e empreendedor –, a lentidão processual surge comprometendo o tempo hábil de liberação da licença, imprimindo um sistema de coparticipação no andamento do processo que pode comprometer a imagem dos responsáveis por estágios específicos do trâmite que compõem o os prazos ou tempo gasto até que o deferimento de uma licença seja efetivado.

Com exceção das interferências externas onde se inclui a defesa dos direitos difusos que podem gerar demandas para o órgão licenciador e conseqüentemente ao empreendedor, principalmente, pelo acionamento do instrumento conhecido como audiência pública, promovido pelo órgão ambiental quando há necessidade, ou quando solicitada por uma entidade pública, pelo ministério público, ou por cinquenta ou mais cidadãos (MONTEIRO & SILVA, 2018), o rito processual aplicado ao licenciamento ambiental brasileiro possui em seu marco regulatório, mecanismos capazes de distribuir de forma lógica, os níveis de responsabilidades pelo tempo de tramitação que podem ser atribuídas aos envolvidos no processo, especialmente, ao empreendedor e ao órgão licenciador.

A Resolução Conama 237 de 19 de dezembro de 1997 estabelece no artigo 14 e parágrafo 1º que:

O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses. § 1º - A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor (BRASIL, 1997).

Em qualquer das licenças, não havendo contratempos, a contagem dos prazos que compete ao órgão licenciador é bem definida. Mas fica claro também que ao interromper a contagem durante a elaboração de estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos que é uma competência do empreendedor, interrompe-se a responsabilidade do órgão ambiental pelo prazo do trâmite naquele momento e o tempo passa a contar sob o encargo do empreendedor.

OBJETIVO

O objetivo deste trabalho foi sistematizar a responsabilidade das partes interessadas pela tramitação de um processo de licenciamento ambiental rodoviário no intervalo da abertura do processo à obtenção da licença prévia pelo empreendedor.

METODOLOGIA

Os dados deste trabalho foram obtidos junto ao IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), através do pedido de informação nº 8940/2018. Os documentos são referentes ao processo de licenciamento ambiental das obras de adequação da capacidade e melhorias operacionais dos segmentos contíguos da rodovia BR 392 “trecho Rio Grande/Pelotas” no estado do Rio Grande do Sul, conforme **Figura 1**.

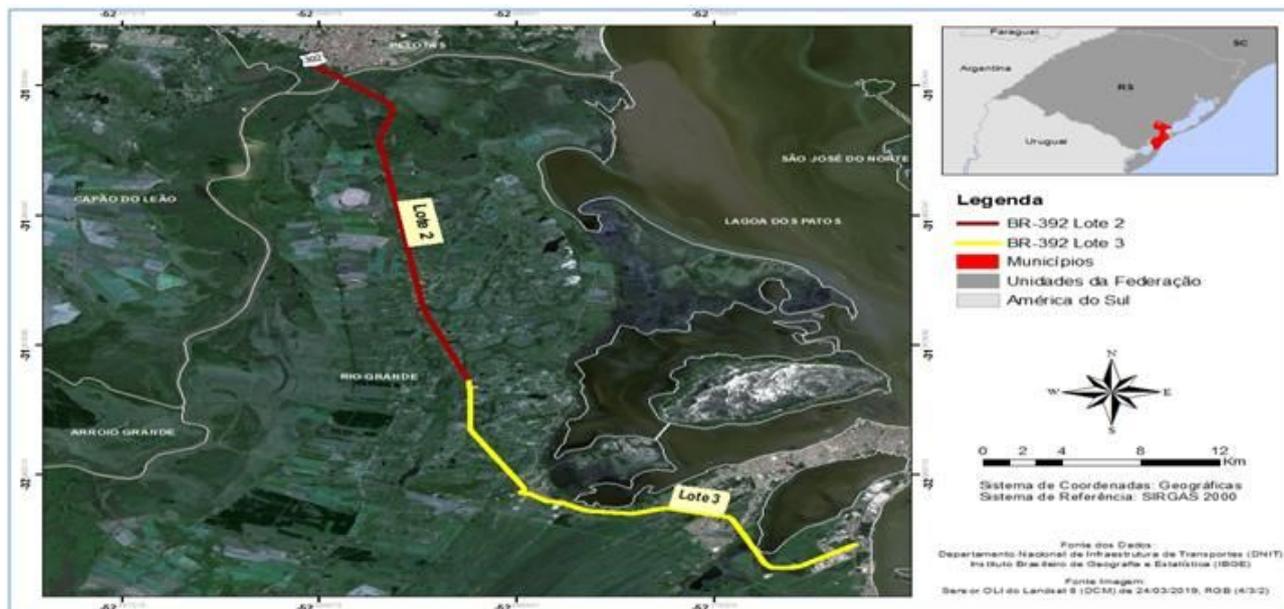


Figura 1: Traçado do trecho da Rodovia BR-392 ligando Rio Grande à Pelotas. Fonte: Autores do trabalho.

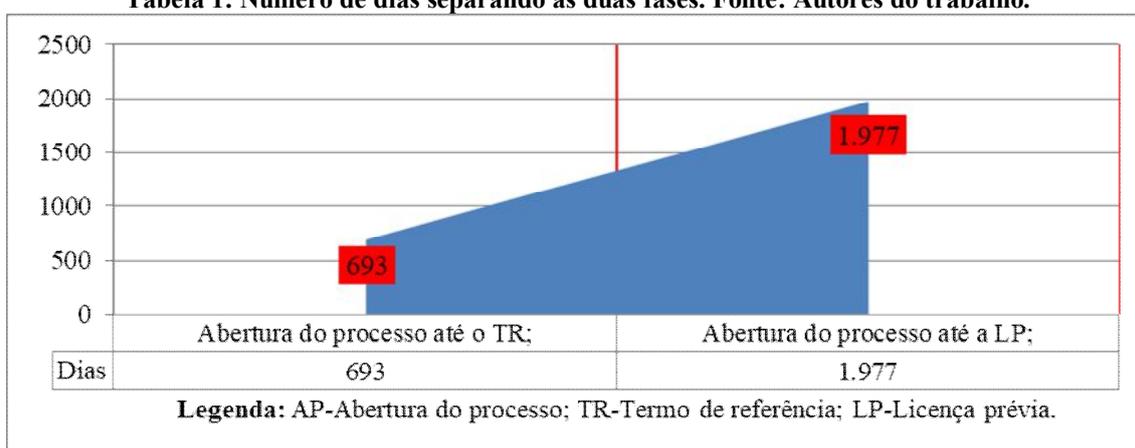
Fez-se um filtro dos dados por meio de leitura seletiva dos PDF's visando extrair as informações de interesse. Foram examinados 14 volumes documentais do processo por meio da busca por palavras chaves, optou-se por usar os termos "of" e "ofício" semelhante à Borioni, Gallardo e Sánchez (2017), acessando as informações trocadas pelas partes interessadas nessa etapa analisada, sintetizando assim, a comunicação externa do trâmite. As seguintes indicações foram captadas nos volumes do processo: número do ofício, nome dos envolvidos quanto à origem e destino, data da ocorrência, síntese parcial do conteúdo do ofício, todas essas informações foram organizadas em colunas numa planilha eletrônica do Excel. Adicionalmente, foram verificadas as datas de abertura do processo, requerimento e obtenção da licença prévia do empreendimento.

Sendo assim, o presente trabalho valeu-se da análise documental como base de apoio investigativa, ancorado principalmente em Drayson, Wood e Thompson (2017), esses autores afirmam que um dos métodos mais simples e eficazes em termos de custo de pesquisa do procedimento de EIA, consiste na análise de sua produção documental. Para facilitar a demonstração dos resultados, a coluna com a informação "Datas" na planilha Excel teve seus registros classificados do mais antigo para o mais novo. Portanto, ao criar uma ordem crescente dessas datas, foi possível ordenar as informações numa ordem cronológica dos acontecimentos, distribuídas ao longo do número de dias que separa a abertura do processo e a emissão da licença prévia.

RESULTADOS

O requerimento desta primeira licença da obra foi feita junto ao IBAMA em 22 de agosto de 2000 e o processo tramitou sob o número 02001.003554/2000-92. A Tabela 1 sumariza ligeiramente o número total de dias corridos até a liberação do TR e da LP em 16 de julho de 2002 e 20 de janeiro de 2006, respectivamente.

Tabela 1: Número de dias separando as duas fases. Fonte: Autores do trabalho.



Uma questão subsequente é entender o comportamento do sistema de responsabilidades pelos prazos. Para facilitar esse entendimento, o período entre o ato de protocolo do requerimento e obtenção da LP foi resumido em cinco estágios cruciais do trâmite, permitindo elucidar o consumo de tempo pelas partes no decorrer dessa etapa. A **Tabela 2** faz uma síntese de tais estágios, na sequência é apresentada sua discussão teórica.

Tabela 2: Estágios de identificação do tempo de tramitação até a LP. Fonte: Autores do trabalho.

Estágios	Núm. de dias	Responsável
Abertura do processo até liberação do TR;	693 dias	IBAMA
TR até entrega do EIA/RIMA;	65 dias	DNIT
EIA/RIMA até solicitação de informações complementares;	34 dias	IBAMA
Solicitação de informações complementares até EIA/RIMA definitivo;	638 dias	DNIT
EIA/RIMA definitivo até LP.	547 dias	*IBAMA/Órgão ambiental estadual

Na condução desse processo de licenciamento, ao aceitar um desmembramento do empreendimento em dois segmentos que foi proposto pelo empreendedor, inclusive, pedindo prioridade ao licenciamento do segmento que compreende a BR 392, o órgão ambiental forneceu um termo de referência para esse pleito após 693 dias do requerimento inicial do processo. Após esse estágio do termo de referência, o EIA/RIMA foi entregue ao órgão ambiental no dia 19/09/2002 junto ao requerimento da LP, passados 65 dias da liberação do TR. Impressiona a rapidez com que foi realizado e entregue o EIA/RIMA, isso sugere que o estudo foi elaborado antes mesmo da elaboração do TR pelo órgão licenciador e, portanto, já estava pronto, prática comum no processo de licenciamento brasileiro (ALMEIDA & MONTAÑO, 2017). Essa prática pode elevar os riscos de problemas futuros no andamento do processo.

Neste caso concreto, houve insuficiência do EIA acarretando pedidos de informações complementares como dados da localização geográfica, descrição do projeto e do meio físico, biótico, bem como, de sua área de influência direta, com vistas a sua complementação, principais fontes de críticas dos especialistas acerca dessa etapa (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2004; ALMEIDA & MONTAÑO, 2017). Ao ponderar essas questões, observa-se que este caso específico está de acordo com o que pensa a alta administração do órgão ambiental federal, especificamente, que às vezes o problema não está propriamente no estudo, mas no projeto que lhe deu origem. Não é possível fazer um estudo adequado, enquanto não se tem delimitado adequadamente o escopo do projeto (HOFMANN, 2015). Assim, inicialmente, são as especificações do termo de referência que conduzem o estudo ambiental.

As consequências são praticamente inevitáveis, o não atendimento ao termo de referência ou mesmo sua desconsideração provoca entraves na elaboração dos EIA's, visto que, conseqüentemente, o órgão ambiental pedirá sua complementação. No dia 23 de outubro de 2002, aos 723 dias do início do processo, o órgão ambiental solicitou as informações complementares devido à incompletude do documento técnico. O empreendedor só atendeu efetivamente a solicitação aos 645 dias da solicitação, ou seja, houve flagrante desconformidade com a Resolução Conama 237 de 19 de dezembro de 1997, o artigo 15 desta norma obriga o empreendedor a atender qualquer solicitação de esclarecimentos e complementações, dentro do prazo máximo de 4 (quatro) meses, a contar do recebimento da notificação (BRASIL, 1997).

Vencida essa fase de conformidade do EIA, um dos passos fundamentais no processo é sua distribuição às partes interessadas juntamente com o RIMA. O órgão ambiental finalizou o envio do EIA/RIMA aos órgãos e entidades interessadas no dia 21 de dezembro de 2004, dos sete envolvidos que receberam os documentos, apenas a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – FEPAM foi solicitado à análise e manifestação, aos outros, coube o conhecimento e manifestação. A FEPAM é o órgão ambiental estadual do Rio Grande do Sul e, segundo o § 1º, inciso V do artigo 4º da Resolução Conama 237, o IBAMA fará o licenciamento após considerar o exame técnico dos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento (BRASIL, 1997). O órgão ambiental estadual atrasou consideravelmente o trâmite do processo nessa etapa do licenciamento, o período entre o recebimento de EIA/RIMA “16/11/2004” e sua manifestação com parecer técnico “03/01/2006” durou 413 dias, destaca-se que o IBAMA reiterou o ofício inicial no dia 09 de dezembro de 2005.

Assim, agregando os dias em que o andamento do processo ficou sob a responsabilidade do empreendedor e os órgãos ambientais, temos que considerar algumas constatações, o DNIT consumiu 703 dias e o órgão ambiental estadual conteve o processo por 413 dias, totalizando 1.116 dias (56,45%) do tempo de tramitação. Restou ao IBAMA, à assunção de 861 dias, ficando evidente que o órgão ambiental federal não é o principal responsável pelos atrasos que ocorrem nessa etapa do processo de licenciamento. Portanto, o órgão licenciador no âmbito federal tem razão ao contestar que a demora na etapa de análise do processo de licenciamento – composta da elaboração do Termo de Referência (TR), estudos ambientais e realização audiências públicas para emissão da LP –, seja decorrente de ineficiências na sua atuação (PÊGO, et al., 2018).

CONCLUSÕES

A contabilização final dos dias em que o andamento do processo ficou sob a responsabilidade das partes interessadas demonstrou que o órgão ambiental federal consumiu ligeiramente o menor número de dias até que se liberasse a licença prévia. Esse fato serve de alerta para algumas ponderações importantes do processo, primeiro em relação ao empreendedor que além de pedir seu desmembramento, o pedido só ocorreu após ter decorrido 119 dias do início do trâmite, ou seja, esse tempo inicialmente imputado ao órgão licenciador deveria correr sob a responsabilidade do empreendedor, o que reduziria em aproximadamente 17% a responsabilidade assumida pelo IBAMA. Por outro lado, a morosidade de outras partes interessadas impacta na responsabilidade assumida pelo IBAMA na contagem dos prazos, como ocorreu com o órgão ambiental estadual, a FEPAM.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALMEIDA, M. R. R., MONTAÑO, M. A efetividade dos sistemas de avaliação de impacto ambiental nos estados de São Paulo e Minas Gerais. **Ambiente & sociedade**, v. 20, n. 2, p. 79-106, abr.-jun., 2017.
2. BORIONI, R., GALLARDO, A. L. C. F., SÁNCHEZ, L. E. Advancing scoping practice in environmental impact assessment: an examination of the Brazilian federal system. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 3, n. 35, p. 200-213, 2017.
3. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf>. Acesso em: 14 abril 2019.
4. DRAYSON, K., WOOD, G., THOMPSON, S. An evaluation of ecological impact assessment procedural effectiveness over time. **Environmental Science & policy**, v. 70, p. 54-66, abril, 2017.
5. HOFMANN, Rose Mirian. Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.
6. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência**, Brasília, escola superior do ministério público, maio 2004.
7. PÊGO, B., ROMA, J. C., FERES, J. G., SCHIMIDT, L. Licenciamento ambiental como condicionante à execução de obras de infraestruturas. In: GOMIDE, A. A., PEREIRA, A. K. (org.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018, p. 319-348.
8. FERRAZ, F. B.; FELIPE, T. J. S. Análise comparativa entre avaliação e estudo de impacto ambiental. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 32, n. 2, jul./dez. 2012.
9. FIORILLO, C. A. P.; MORITA, D. M.; FERREIRA, P. **Licenciamento ambiental**. 2 ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Saraiva, 2015.
10. ASSUNÇÃO, F. N. A.; BURSZTYN, M. A. A.; ABREU, T. L. M. Participação social na avaliação de impacto ambiental: lições da experiência da Bahia. **Confins**, v. 10, n. 10, 2010.
11. Abema – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil. Organização: José Carlos Carvalho – Brasília: Abema, 2013. 92p.
12. MONTEIRO, N. B. R., SILVA, E. A. Environmental licensing in brazilian's crushed stone industries. **Environmental impact assessment review**, v. 71, p. 49-59, 2018.